

РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМ
МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРАВА
ПОСРЕДСТВОМ УЧАСТИЯ
В МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ
(на примере Республики Беларусь)

О. Н. ТОЛОЧКО



Толочко Ольга Николаевна,
кандидат юридических наук,
доцент, докторант кафедры
международного права СПбГУ

Статья посвящена механизму и особенностям реализации норм международного экономического права посредством участия государства в международных экономических организациях. На примере участия Республики Беларусь в таких универсальных международных экономических организациях, как МВФ, Группа Всемирного банка, ВТО, обосновывается возрастающая роль в развитии национальной правовой системы как международного права в целом, так и актов международных организаций в частности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: международное экономическое право, международные экономические организации, реализация, внутригосударственное право, Республика Беларусь.

TOLOCHKO O. N. IMPLEMENTING THE RULES OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW THROUGH PARTICIPATION IN INTERNATIONAL ECONOMIC ORGANIZATIONS (ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF BELARUS)

The article is devoted to the mechanism and peculiarities of implementing the rules of international economic law through the state participation in international economic organizations. On the example of the Republic of Belarus participation in such universal economic organizations as IMF, World Bank Group, and WTO the author substantiates the increasing role of international law and, in particular the acts of international organizations, in development of a national legal system.

KEYWORDS: international economic law, international economic organizations, implementation, domestic law, Republic of Belarus.

© О. Н. Толочко, 2012
E-mail: o.tolochko@mail.ru

С правовых позиций участие государства в международной организации характеризуется тремя диалектически связанными аспектами. Во-первых, такое участие является формой реализации норм международного права, регулирующих процесс создания и функционирования самой организации. Кроме того, членство в международной организации дает возможность эффективно отстаивать суверенные интересы в процессе создания норм международного права. Наконец, оно налагает на государство международные обязательства, выполнение которых невозможно без участия, а в ряде случаев изменения, национального права.

Процесс создания и функционирования международных экономических организаций получил достаточно широкое освещение в специальной литературе.¹ В то же время правовые проблемы, связанные с участием конкретного государства в той или иной международной экономической организации, а также влияние такого участия на национальную правовую систему (ее экономико-правовую составляющую), исследованы недостаточно. Международные экономические организации рассматриваются и в большинстве названных работ, и в имеющихся учебниках международного публичного права, как правило, безотносительно к праву государств-участников. В российских публикациях не всегда встречается упоминание об участии (неучастии) Российской Федерации в той или иной организации; практические вопросы, связанные с таким участием или его перспективой, отражаются мало. То же можно сказать и о работах белорусских авторов.²

Вместе с тем характер каждой международной и особенно международной экономической организации определяется, прежде всего, составом ее участников. Любой правовой акт международной организации имеет своим адресатом конкретное государство (группу государств), и реализуется, в конечном счете, в национальном праве. Самобытность государства и его правовой системы способны придать индивидуальные черты форме реализации соответствующих международно-правовых норм. С этой точки зрения исследование национально-индивидуальных

¹ Шрепpler X. -А. Международные экономические организации. М., 1998; Герчикова И. Н. Международные экономические организации: регулирование мирохозяйственных связей и предпринимательской деятельности. М., 2002; Нешатаева Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М., 1998; Моисеев А. А. Международные кредитно-финансовые организации. Правовые аспекты деятельности. М., 2006; Левина Л. А. Правовое положение Международного валютного фонда и Всемирного банка. М., 1996; Дрисколл Д. Д. Международный валютный фонд и Всемирный банк: в чем их различие? Вашингтон, 1992; Дюмулен И. И. 1) Всемирная торговая организация от А до Я. М., 2011; 2) Всемирная торговая организация. Экономика, политика, право. М., 2008; Зенкин И. В. Право ВТО. М., 2003; Скурко Е. В. ВТО: введение в правовую систему. М., 2003; Шумилов В. М. Всемирная торговая организация: право и система. М., 2006; Крылов Н. Б. Правотворческая деятельность международных организаций // Сов. гос-во и право. 1990. № 4; Сафина О. А. Признак наднациональности в деятельности универсальных кредитно-финансовых организаций // Московский журнал международного права. 2004. № 1; Велижанина М. Ю. Международные организации и «мягкое» право // Московский журнал международного права. 2007. № 2; Григорян С. А. Всемирная торговая организация и интересы России. М., 2005; Проблемы и перспективы присоединения России к Всемирной торговой организации. Сб. статей / под ред. С. И. Долгова. М., 2003; Цепкало В. В. Международно-правовые основы участия Республики Беларусь в международных экономических организациях. Автореф. дис. ... к. ю. н. М., 2002; и др.

² Международное публичное право. Особенная часть / под общ. ред. Ю. П. Бровки, Ю. А. Лепешкова, Л. В. Павловой. Минск, 2011; Васильева Л. А., Бакиновская О. А. Международное публичное право. Минск, 2010.

форм реализации норм международного экономического права имеет исключительное научно-прикладное значение.

Процесс реализации права как система юридически значимых действий субъектов, в которых осуществляются выраженные в нормах права модели поведения, всесторонне анализировался как в общетеоретической,³ так и в международно-правовой литературе.⁴ Тем не менее здесь остается широкий круг проблем, требующих специального анализа. Как заметил в свое время Д. А. Керимов, «специфический характер каждой правовой нормы, определяемый ее принадлежностью к той или иной отрасли права, обуславливает и особенности процесса ее реализации. Поэтому нельзя говорить об общей для всех правовых норм формуле их реализации, если имеется в виду исследовать эффективность действия каждой правовой нормы в отдельности».⁵

Очевидно, что процесс реализации норм международного права имеет свои особенности. Вместе с тем эти особенности не должны гипертрофироваться. В международно-правовой литературе распространена позиция, согласно которой законы общей теории права «не работают» в международно-правовой системе. По Д. И. Фельдману, например, выводы теории права могут быть использованы при изучении международного права лишь до определенных пределов, обусловленных его спецификой как самостоятельной правовой системы.⁶ Вряд ли с этим тезисом можно согласиться. Неприменимость общетеоретических постулатов к международному праву может означать лишь одно из двух: либо речь идет об ошибочных постулатах, либо международное право не является правом.

Как представляется, известное противопоставление теории международного права общей теории права — дань исторической традиции, ведущей начало с советских времен, когда в условиях «железного занавеса» наука международного права развивалась в автономном режиме, и ее прикладное значение ограничивалось закрытыми дипломатическими учреждениями. Однако нарастающие интеграционные процессы поставили задачу практического применения международного права наряду с национальным правом в повседневной деятельности юристов — судей, прокуроров, адвокатов, работников правоохранительных органов, налоговых, таможенных служб, государственных учреждений и др. В связи с этим обособление международного права, акцент на его специфичность, «несамоисполнимость», потребность в особых адаптационных механизмах и т. д., как представляется, вошли в противоречие с требованиями современной юридической практики. Данный тезис в полной мере применим к Республике Беларусь. Иллюстрацией могут послужить, например, следующие положения учебника международного публичного права, изданного в 2010 г. *«Международный договор (курсив авторов учебника) выступает лишь в качестве юридического факта, вызывающего необходимость внутригосударственного правотворчества и установления соответственно*

³ Решетов Ю. С. Реализация норм советского права: Системный анализ. Казань, 1989; Шундилов К. В. Цели, средства и результаты в правореализационном процессе // Правоведение. 2001. № 4; и др.

⁴ Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве. Киев, 1992; Игнатенко Г. В. Проблемы реализации норм международного права. Свердловск, 1989; Мингазов Л. Х. Эффективность норм международного права. Казань, 1999; Суворова В. Я. Реализация норм международного права. Екатеринбург, 1992; и др.

⁵ Керимов Д. А. [Вступит. статья к кн.] Лукич Р. Методология права. М., 1981. С. 20.

⁶ Фельдман Д. И. Система международного права. Казань, 1983. С. 5.

внутригосударственных правоотношений».⁷ Еще раз обратим внимание: международный договор — не источник права, а только юридический факт, вызывающий необходимость внутригосударственного правотворчества. И далее: «Непосредственное применение во внутригосударственной сфере распространяется только на самоисполнимые нормы международного права».⁸

Вместе с тем методологически правильным представляется подход, согласно которому как внутреннее право государства, так и созданные при участии этого государства нормы международного права⁹ представляют собой единую правовую систему и реализуются субъектами права в традиционных (с общетеоретических позиций) формах соблюдения, исполнения, использования и, в необходимых случаях, правоприменения.

Реализация права всегда сопряжена с комплексом нормативных, институционных и организационных механизмов, независимо от того, идет ли речь о национальном или о международном праве. Любая правовая норма реализуется (исполняется) не сама по себе, а действиями конкретных субъектов. В этом смысле понятие «самоисполнимость» применительно к любой норме права является некорректным. Если применить предлагаемые критерии самоисполнимости¹⁰ к внутренним нормам права, обнаружится, что многие из этих норм также «несамоисполнимы», поскольку не «ориентируются на применение субъектами национального права (физическими и юридическими лицами)» и не «обладают прямым действием, не требуя помощи другого правового акта». В этом смысле нет разницы между нормами международного права, которые часто требуют дополнительных правовых норм для их исполнения, и нормами внутреннего права, которые тоже не всегда бывают «самоисполнимыми» и не работают без принятия других правовых норм.

Таким образом, нормы международного и внутригосударственного права реализуются посредством общих механизмов. Наличие определенной специфики, как отмечалась выше, не опровергает данного тезиса, поскольку реализация норм права в различных отраслях, подотраслях и институтах неодинакова. Специфика правореализационного процесса применительно к нормам международного права нашла отражение в специальном термине «имплементация», который понимается как комплекс правореализационных действий как международного, так и, главным образом, внутригосударственного, характера, необходимый для реального выполнения норм международного права и достижения их должной результативности.¹¹ Употребление термина «имплементация» как, с одной стороны, синонимичного термину «правореализация», а с другой стороны, призванного отразить специфику правореализационного процесса применительно к международно-правовой части единой правовой системы конкретного государства, представляется наиболее корректным.

⁷ *Международное публичное право. Общая часть* / под ред. Ю. П. Бровки, Ю. А. Лепешкова, Л. В. Павловой. 2011. С. 191.

⁸ Там же. С. 198.

⁹ И. И. Лукашук употребляет термин «партикулярное международное право» (см.: Лукашук И. И. *Международное право. Общая часть*. М., 1997).

¹⁰ *Международное публичное право. Общая часть* / под ред. Ю. П. Бровки, Ю. А. Лепешкова, Л. В. Павловой. С. 198.

¹¹ Иваненко В. С., Кононова К. О. Санкционные резолюции Совета Безопасности ООН и их имплементация в правовой системе России // *Правоведение*. 2009. № 1. С. 35–36.

Характер процесса реализации норм права не зависит от происхождения данных норм. В этом смысле формы реализации (имплементации) норм международного права будут такими же, как и формы реализации других правовых норм. Процессу реализации в равной степени подвержены любые нормы права: твердые, мягкие, обязательные, рекомендательные, императивные, диспозитивные, нормы, содержащиеся в международных договорах и в актах международных организаций. Определяющим здесь будет *содержание нормы*, а не ее доктринальные характеристики. В зависимости от содержания (а не происхождения) любая норма права будет соблюдаться, исполняться, использоваться или, в отдельных необходимых случаях, применяться компетентным органом.

Участвуя в международной экономической организации, государство (здесь — Республика Беларусь) реализует нормы международного права в следующих формах:

- соблюдение норм международного права при решении вопросов о создании организации, об участии (формах участия) или неучастии и т. д.;
- использование норм международного экономического права в достижении экономических целей (например, получение стабилизационных кредитов МВФ, продвижение своих экономических интересов в рамках Таможенного союза, получение методической помощи ПРООН и т. д.);
- исполнение норм международного экономического права (например, создание внутригосударственной системы экспортного контроля в отношении вооружений и предметов «двойного» назначения; допуск МАГАТЭ для наблюдения за строительством АЭС; изменение национального законодательства вследствие взятых международных обязательств и др.);
- применение норм международного экономического права в международных судах и арбитражах (например, в Экономическом суде СНГ), а также непосредственное применение таких норм национальными судами и иными правоприменительными органами.

Все формы реализации норм международного экономического права, связанные с участием Беларуси в международных экономических организациях, естественно, не могут быть всесторонне освещены в рамках одного исследования. Это вынуждает ограничиться только некоторыми сторонами указанного процесса, которые дают возможность представить картину в целом.

Участие в международных организациях не было абсолютно новым для получившей суверенитет Республики Беларусь, как это случилось со многими бывшими республиками СССР. Исторически сложилось так, что с момента основания ООН БССР приобрела международную правосубъектность. Разумеется, такая правосубъектность была в значительной степени условной, поскольку ограничивалась статусом субъекта Федерации СССР. БССР не вела самостоятельной внешней политики, любая правовая позиция всегда находилась в русле внешней политики СССР, и участие в международных организациях Белорусской ССР в значительной степени сводилось к усилению позиций СССР. Именно с этой целью СССР в свое время настоял на самостоятельном членстве в создающейся Организации Объединенных Наций наряду с самим СССР Белорусской ССР, Российской СФРСР и Украинской ССР. Данное обстоятельство не умаляет, однако, роли того факта, что Беларусь еще в составе СССР получила уникальный опыт участия в международных организациях. Позднее БССР самостоятельным голосом участвовала во многих организациях и специализированных учреждениях ООН: ЕЭК ООН (с 1947 г.), Международном бюро выставок (с 1951 г.), МАГАТЭ (с 1957 г.), ЮНКТАД (с 1962 г.), ПРООН

(с 1965 г.), ЮНЕСКО (с 1954 г.), ВОЗ (с 1946 г.), Всемирной метеорологической организации (с 1948 г.), ВОИС (с 1967 г.), МОТ (с 1954 г.), ЮНИДО (с 1985 г.), Всемирном почтовом союзе (с 1947 г.), Международном союзе электросвязи (с 1947 г.) и др. Советский период белорусской дипломатии сыграл неоценимую роль в становлении самостоятельной внешней политики Республики Беларусь. В этом отношении страна имела значительное преимущество в сравнении с другими бывшими республиками, которым с распадом Советского Союза пришлось выстраивать систему международных отношений практически с нуля. Тем не менее с приобретением суверенитета и — одновременно — крахом социалистической системы организации экономики Республика Беларусь приступила к выработке самостоятельных форм участия в международных экономических организациях. Таким образом, после 1991 г. начался качественно новый этап.

Так, вступив на путь суверенного развития и рыночной трансформации экономической системы, Беларусь сразу же (в 1992 г.) оформила членство в МВФ и в организациях Группы Всемирного банка (кроме Международной ассоциации развития). Вступление в МВФ предоставило Беларуси не только формальную возможность участвовать в выработке правил регулирования международной валютной системы, но и вполне реальную возможность получения финансовой поддержки. До 2009 г. страна использовала ресурсы Фонда трижды для поддержки правительственных программ экономических реформ. В 2009–2010 гг. по программе *stand-by* Беларуси было выделено около 3,5 млрд долл. США. Ухудшение экономической ситуации и прежде всего настигший Республику Беларусь в 2011 г. валютный кризис обусловили обращение Правительства и Национального банка за предоставлением нового стабилизационного кредита. Учитывая возможности страны как члена МВФ, Правительство увеличило квоту Беларуси в МВФ.¹² Одновременно был предпринят ряд законодательных мер, направленных на выполнение условий кредитования. Вопрос о предоставлении кредита находится в настоящее время в стадии рассмотрения; предполагается привлечь от 3,5 до 8 млрд долларов США.

Сотрудничество Беларуси с Группой Всемирного банка осуществляется по трем направлениям: социальные проекты (энергосбережение, развитие образования, малого бизнеса); инвестиционные проекты и кредитные линии для нефтепереработки, транспорта, инфраструктуры, сельского хозяйства, теплоснабжения, очистки сточных вод; структурные займы на осуществление рыночных реформ. За время членства во Всемирном банке Беларусь получила от него более 865 млн долларов США на реализацию более 12 проектов. В настоящее время финансируются 7 проектов по реконструкции дорог, повышению энергоэффективности, качества водоснабжения, по развитию районов, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС. Интересно отметить, что в конце 2010 г. Всемирный банк высоко оценил развитие экономики Беларуси и даже рекомендовал другим странам изучить ее опыт. По словам вице-президента Всемирного банка по региону Европы и Центральной Азии Филиппа Ле Уэру, «Беларусь сумела обеспечить такой экономический рост, который ближе к китайскому, чем европейскому». В числе достижений Беларуси Всемирный банк

¹² Об увеличении квоты Республики Беларусь в Международном валютном фонде: утв. пост. Совета Министров Республики Беларусь от 4 июля 2011 г. № 900 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 2011. URL: <http://pravo.by/webnpa/text.asp?RN=C21100900> (11.10.2011).

отметил «огромное сокращение уровня бедности», а также повышение энергоэффективности экономики.¹³ Вместе с тем имевший место в 2011 г. кризис на валютном рынке обусловил критику Банка в адрес белорусского Правительства. Банк поддержал рекомендации экспертов МВФ по стабилизации валютного рынка и призвал к проведению структурных экономических реформ.¹⁴

Непростой является история сотрудничества Беларуси с Европейским банком реконструкции и развития. С 1993 по начало 2011 г. ЕБРР реализовал в Беларуси в общей сложности 33 проекта на сумму 704,9 млн долларов (освоено 273,7 млн долларов).¹⁵ Страновая стратегия ЕБРР в отношении Беларуси, принятая в 2010 г., помимо обычной ориентации на оказание поддержки частному сектору, особенно микро-, малым и средним предприятиям, предполагала возможные проекты с участием государственных организаций в сферах экологической инфраструктуры, энергоэффективности и финансирования внешнеторговых сделок. Однако неприятие европейскими структурами итогов президентских выборов 2010 г. негативно сказалось на сотрудничестве Беларуси с ЕБРР. В апреле 2011 г. ЕБРР скорректировал стратегию, отказавшись от инвестиций в проекты в государственном энергетическом секторе и в сфере транспортной инфраструктуры. Условия иных ранее планировавшихся вариантов сотрудничества с госсектором, в частности, кредитование госбанков и предприватизационная поддержка, также были ужесточены. В результате корректировки стратегии ЕБРР предполагает сфокусироваться исключительно на поддержке частного сектора в Беларуси.¹⁶

Важное значение в процессе реализации норм международного экономического права имеют взаимоотношения Беларуси с Всемирной торговой организацией. Программа деятельности Правительства на 2011–2015 гг. в качестве первоочередной задачи определила ускорение процесса вступления Республики Беларусь в ВТО, а также гармонизацию и унификацию нормативных правовых актов с нормами ВТО.¹⁷

Вступление в ВТО требует от страны-кандидата имплементации в национальное законодательство и выполнения ряда системных правил, обязательных для всех членов организации. Вопросы соответствия национального законодательства системным правилам ВТО рассматриваются в ходе многосторонних заседаний Рабочей группы ВТО по присоединению Республики Беларусь. На настоящий момент состоялось 7 формальных заседаний Группы, последнее — в 2005 г. После 2005 г. заседания Рабочей группы проводились в неофициальном формате. С момента последнего формального заседания Рабочей группы белорусской стороной проведена серьезная работа по дальнейшему приведению внешнеторгового законодательства

¹³ Всемирный банк рассчитывает на углубление партнерства с Беларусью // iBank.by // <http://www.ibank.by/vseмирnyy-bank-rasschityvaet-na-dalneyshee-uglublenie-partnerstva-s-belarusyu> (11.10.2011).

¹⁴ <http://news.open.by/economics/56409> (11.10.2011).

¹⁵ Европейский банк реконструкции и развития // <http://www.ebrd.com/russian/downloads/research/factsheets/belarusr.pdf> (11.10.2011).

¹⁶ Our strategy in Belarus // Европейский банк реконструкции и развития. // <http://www.ebrd.com/russian/pages/country/belarus.shtml> (11.10.2011).

¹⁷ Программа деятельности Правительства Республики Беларусь на 2011–2015 годы: Утв. пост. Сов. Мин. Республики Беларусь от 18 февраля 2011 г. № 216 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. <http://www.pravo.by> (11.10.2011).

и правоприменительной практики в соответствии с правилами ВТО. В 2005–2010 гг. в ВТО было представлено более 15 документов, подтверждающих соответствие национального законодательства требованиям ВТО.

Проблема вступления в ВТО усложнилась с формированием Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России. В 2009 г. главами правительств «тройки» ЕвразЭС было принято решение о вступлении в ВТО единой таможенной территорией. Была сформирована единая переговорная делегация, которая провела серию консультаций со странами — членами ВТО и Секретариатом ВТО. Однако в силу того, что документы ВТО не предусматривают группового вступления государств в организацию, государства — члены Таможенного союза возобновили самостоятельные переговоры. В 2010 г. состоялся визит в г. Минск делегации Секретариата ВТО во главе с Председателем Рабочей группы по присоединению Беларуси Бозкуртом Араном, в рамках которого был рассмотрен вопрос относительно дальнейших шагов по присоединению Беларуси к ВТО. В июне 2011 г. странам — членам ВТО направлен обновленный План нормотворческих работ по приведению национального законодательства в соответствие с правилами и принципами ВТО. Таким образом, ведение переговорного процесса с Всемирной торговой организацией является мощнейшим фактором развития национального экономического (прежде всего, внешнеэкономического) законодательства.

Участие Беларуси в других универсальных международных экономических организациях также имеет большое значение для развития экономической системы и национального права. Как уже отмечалось, анализ взаимодействия со всеми международными экономическими организациями не представляется возможным в рамках одной статьи. Тем не менее изложенное позволяет сделать вывод о том, что современное состояние международных экономических отношений детерминирует повышение роли международных экономических организаций не только в регулировании международных экономических отношений, но и экономических отношений внутри государств-участников. Участие в международных экономических организациях является одной из основных форм реализации норм международного экономического права. Каждая организация вносит свой вклад в развитие национальных правовых систем государств-участников. Более того, экономическая и политическая мощь некоторых международных организаций обуславливает изменение в соответствующем направлении национального законодательства государств, не являющихся участниками таких организаций. Для Беларуси данный тезис иллюстрируется взаимоотношениями с ВТО, в частности, изменением основополагающих актов экономического законодательства в направлении максимального соответствия ее принципам и стандартам.